

論文

戦後、日本における福祉国家政策理念の展開と方向性
— 1950年代半ばから国民皆保険・皆年金の確立までを中心に—

Developments and Directions of Ideas of Welfare Statism in Postwar Japan - A Study with a Focus on the Period between the Mid-1950s and the Establishment of the Universal Healthcare System and Universal Pension Scheme

工藤 隆治*)
Ryuji Kudo

要旨：本稿は、経済企画庁の『経済白書』、経済計画と厚生省の『厚生白書』を中心に、その政策理念を比較検討しながら、1950年代半ばから国民皆保険・皆年金体制が確立するまでに示された、日本の福祉国家政策理念を明確にすることを目的としている。1950年代半ば、経済企画庁は、社会保障を経済政策の補完的な制度として捉えていた。それに対し、厚生省は、日本において、包括的な医療保障制度の必要性を認識していた。1958（昭和33）年を境に、経済企画庁は、厚生省の考え方に影響を受けながら、経済と国民生活の均衡的な発展を実現するために、社会保障充実の必要性を認めた。

1959（昭和34）年の『経済白書』と1960（昭和35）年の国民所得倍増計画は、経済政策における公共投資とともに、普遍主義的福祉国家体制の重要性を指摘した。そして、1961（昭和36）年の『厚生白書』と『厚生行政長期計画基本構想（厚生省試案）』は、福祉国家の体系化により、消費型国家体制の構築の必要性を主張した。

Key Words：福祉国家政策理念 社会保障 経済政策 普遍主義的福祉国家 消費型国家体制

序論

福祉国家の理想と現実をめぐっては、過去において肯定的見解や否定的見解を含め、さまざまな研究が行われてきた。グローバル化が進んだ現代では、福祉国家としての国民国家の単位で、社会問題を考えていくという時代ではないという見解も存在する。しかし、子育て、介護、生活困窮、疾病、失業などによる社会的排除が、社会問題として焦点化されていくなかで、国民全体の社会生活を保障していかうとする福祉国家の必要性は、ますます強まっていると考えてよい。

福祉国家関連の多くの研究は、人口年齢構成、貧困率、失業率、年金などの給付水準、社会保障制

度の受給者数など具体的な福祉国家政策やその関連した事象を分析することが、中心のテーマであった。しかし、本来、福祉国家は議会が定め、政府が実行するものであり、福祉国家体制において、政府が示す社会福祉の政策理念は、重要な意義を持つと考えられる。本稿は、他の多くの研究にみられる実態分析による研究とは違い、日本の福祉国家政策理念に焦点を当て、1950年代から国民皆保険・皆年金体制が確立するまでに示された政策理念を明確にすることを目的とする。

占領期における日本では、連合国軍最高司令官総司令部（General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers : GHQ）の指令のもと、社会保障制度の基本的な考え方が導入された。その後、

*) 宇部フロンティア大学人間社会学部福祉心理学科教授

1950年代から国民皆保険・皆年金体制までの期間
は、戦後における社会保障制度の展開のなかで、基
礎確立期と第1次拡充期に当たると考えている。本
稿は、この時期に焦点を当て、経済企画庁の『経済
白書』、経済計画と厚生省の『厚生白書』を中心に、
経済政策の側面と厚生行政の側面から福祉国家政
策の理念を分析することにする。

1. 1950年代に示された政策理念の展開

1-1. 『経済自立5カ年計画』（以下、「自立計画」 と略す）と『新長期経済計画』（以下、「新長期計画」 と略す）における政策理念

自立計画は、戦後最初に公表された経済計画で
あるが、それ以前に非公式の経済計画が、作成さ
れている。それは、①『経済復興計画第1次試案』
（芦田均内閣、昭和23年度から昭和27年度、昭和
23年5月策定）、②『経済復興計画』（吉田茂内閣、
昭和24年度から昭和28年度、昭和24年5月策定）、
③『自立経済3カ年計画』（吉田茂内閣、昭和26年
度から昭和28年度、昭和26年1月策定）、④『昭
和32年度経済表』（吉田茂内閣、昭和27年度から
昭和32年度、昭和28年2月策定）、⑤『わが国経
済の自立について（岡野構想）』（片山均内閣、昭和
29年度から昭和32年度、昭和28年12月策定）と
いう5つの計画である。

この非公式の経済計画は、その時々
の社会状況により政策課題、目的、目標は違
うが、国際関係のなかで、日本経済の自立の
実現を目指している点は、一貫して変わって
いなかった。この5つの計画は、戦後の混乱
した経済を建て直し、国民の生活水準を安
定化させることが主要な課題であった。

1955（昭和30）年12月、鳩山一郎内閣
のときに、自立計画は策定された。自立計画
は、日本経済の復興と自立を目指した昭和20
年代に策定された非公式の経済計画の内容を
引き継ぎながら、この非公式の5つの計画
と日本経済が先進諸国に追い付くことを目
指した昭和30年代以降の経済計画との橋渡
し的な性格を有するものであった。自立計
画の概要は、次のとおりである。

計画期間は、昭和31年度から昭和35年
度までの5年間であった。計画の目標は、「安
定経済を基調として経済の自立と完全雇用の
達成を図る」¹⁾ ことであり、計画の方向は、
目標に沿って、①経済の自立、②雇用の増
大、③経済の安定、④経済の質的改善と量
的發展との調整であった。そして、計画の
目標と方向を実現するために、①産業基盤
の強化、

②貿易の振興、③国内自給度の向上と外貨
負担の軽減、④国土の保全と開発の促進、⑤
科学技術の振興、⑥中小企業の育成、⑦雇
用の増大及び社会保障の充実、⑧健全財政
の堅持と金融の正常化、⑨物価の安定、⑩
国民生活の安定と消費の節約という10項目
の基礎的施策を提示した。

当時の日本経済の実態は、終戦以来、ア
メリカ合衆国から受けている200億ドルの援
助と、朝鮮戦争による約300億ドルに達する
特需景気によって支えられていた。政府は、
この実態から脱却するために、産業構造を
軽工業から第2次産業の重化学工業に移
行し、産業基盤の強化を図ろうと考えていた。
そして、自立計画を実施していくうえでの
考え方として、計画の前期は、日本経済の
基盤の強化を図るために、経済の正常化の
促進と産業基盤の育成に施策の重点を置
いた。計画の後期は、前期の計画の上に
立った経済規模の拡大とそれによる雇用機
会の増大を図るための施策に重点を置くこ
とであった。²⁾ 当時、生産年齢人口の増加が
予測されていたなかで、日本社会には、多
くの低所得者や不完全就業者が存在し、こ
の層に対する就業の問題を解決しなければ
ならなかった。したがって、計画期間の後
期に、雇用問題解決のための施策を充実
させようと考えていた。

このように、自立計画における課題は、
計画の目標が示すように、日本経済の自立
の確立と雇用問題の解決であったが、本計
画は、この2つの課題を、従来の市場シス
テムのなかで実現した経済成長を促すこと
によって、解決できるものではないという
認識に立っていたと考えられる。自立計画
では、基本的施策の1つである「雇用の増
大及び社会保障の充実」として、次のよう
な考え方が記述されている。「この計画は、
増加する労働力人口にできる限り多くの
就業の機会を与えることを目標としている
が、これがためには、経済的規模特に鉱
工業部門の生産規模を極力拡大してゆか
なければならない。新産業、新技術につ
いても、この見地からの重要性を認識す
る必要がある。」

経済規模の拡大によつてなお吸収でき
ない労働力人口については、公共事業の計
画的施行と失業対策事業の強化によつて
雇用の吸収を図るほか社会保障政策もあ
わせて講ずる必要がある。」³⁾

つまり、計画期間中の実質的な経済成
長の拡大によって、労働力人口の雇用を完
全に保障することは不可能であり、公共事
業の計画的施行と失業対策事業によつて
労働者の雇用を確保することと並行して、
社会保障政策の充実を進めていく必要性
を指摘

している。そして、社会保障の強化を推進するために、次のような制度の方向性を提示している。

「今後なお相当数の低所得者ないし要生活保護階層の残存が予想される点に鑑み、適用範囲の拡大等社会保険の充実強化、生活保護、児童福祉等公的扶助の強化、住宅政策の強力な展開、国民医療の充実その他保健衛生対策の強化等社会保障政策の一層の進展を図る必要がある。」⁴⁾

自立計画は、計画の目標を達成するために、経済・雇用政策の拡充を目指しているが、必ず日本社会のなかで経済システムや雇用システムから脱落する階層が予測されるので、これらの階層に対応するために、社会保障を強化しようという考え方であった。

自立計画が策定された2年後の1957（昭和32）年12月に、新長期計画が岸信介内閣によって、閣議決定された。自立計画の計画期間中に新長期計画が出されたのは、自立計画の経済成長率の目標を低く設定しすぎたため、1955（昭和30）年から1957（昭和32）年における日本経済の拡大速度が、自立計画に想定された経済成長率を大きく上回り、自立計画の目標がほぼ達成されたという理由からである。そして、1965（昭和40）年頃まで急増が予想される労働力人口の雇用を、高度経済成長の時期に如何なる方法で実現させていくかという命題が、新長期計画を策定した背景となっている。

新長期計画の計画期間は、昭和33年度から昭和37年度であった。計画の主要目的は、「経済の安定を維持しつつできるだけ高い経済成長率を持続的に達成することによって、国民生活水準の着実な向上をはかりつつ、完全雇用の状態に接近すること」⁵⁾であった。そして、新長期計画は、昭和31年度の経済規模を基準状態として、計画の数値目標を次のように設定している。「昭和33年度から37年度にいたる5カ年間に基準状態から年平均6.5%の経済成長率を維持達成し、これにより昭和37年度において31年度に比べ498万人の雇用者の増加と、国民1人当たり38%の消費水準の向上を実現する。このために必要な昭和37年度における輸出の規模を31年度の82%増とする。」⁶⁾

以上の主要目的、計画の目標の達成のために、①輸出の拡大、②資本蓄積の増強、③経済発展の基礎部門の拡充、④産業構造の高度化、⑤農業生産構造の近代化—総合食糧自給力の強化、⑥雇用と国民生活の改善、⑦財政金融の役割の重視という政策課題を明示している。そして、社会保障制度の必要性と方向性について、次のように記述している。

新長期計画を推進していけば、一般国民の雇用の安定や国民生活の改善は図られるが、低所得者階層の生活は必ずしも向上するとは限らない。また、高所得者階層と低所得者階層の格差を考慮に入れた場合、経済発展の過程で中産階級程度の豊かな生活を送ることができない危険がある階層が存在しているというのが、日本社会の現状である。高度経済成長期の前半に出された自立計画と新長期計画は、失業者や低所得者階層を経済発展のなかで取り残された特別な階層として捉えていたように思える。したがって、社会保障制度の拡充は、特別な存在である階層に対応するために実施する必要があると考えられていた。そして、新長期計画は、社会保障制度を整備していくうえで、次のような方向性を示している。

「まず国民の平均消費水準の上昇に伴って生活保護法にもとづく保護基準の改善をはかり、最低生活を保障することが肝要である。つぎに医療の国民皆保険を達成するとともに疾病予防や環境衛生に留意し、疾病による貧困を招来しないよう保健及び福祉の向上を期することが必要である。また国民年金制度については、財政面における諸要請との調整をはかりつつ制度創設準備を本格的に推進し、可及的速かにこれを実施するものとする。」⁷⁾

上記の方向性を検討すると、新長期計画は、総合的包括的な社会保障制度の確立と強化を提言しているように思えるが、新長期計画で示された雇用と国民生活の改善の基本的な考え方は、「もとより経済規模の拡大による雇用機会の増大と所得水準の向上がもつとも根本的な国民生活改善のための対策である」⁸⁾という前提で社会保障制度の充実を目指している。そして、「社会保障施策の実施にあたって資本蓄積の増強、経済成長率の維持等との関連について十分考慮を払う必要がある」⁹⁾としている。したがって、経済政策の体系のもとで、全体として社会保障は消極的な性格をもつばかりでなく、それは経済成長を阻害しないよう、制度の拡充を最小限に抑制されなければならない、¹⁰⁾というのが、新長期計画における社会保障制度に対する考え方であった。

新長期計画は、前回の自立計画と同様、日本における経済の安定的な発展の推進を第1の政策課題とし、経済成長の過程で失業する階層や低所得となる階層に対応する制度として考えられていた。2つの経済計画は、経済政策の効果的に機能できることを第1とし、経済政策で対応できない労働者の問題を解決するために、経済政策の第2次的手段と考えて

いた社会保険、公的扶助、住宅政策、保健衛生対策など社会保障制度の強化を図ろうとしていた。

戦後、日本は、「家」制度が解体し、従来、世帯がもっていた生活機能が衰退した。この状況下で、経済企画庁は、自立計画と新長期計画のなかに、社会保障制度の拡充政策を組み込まざるを得なかった。しかし、2つの計画は、社会保障制度を経済や雇用政策で対応できなかつた人達を救済するという、消極的な意味でしか捉えていなかった。したがって、2つの計画に示された政策の考え方に鑑みると、経済の動向で左右される財政的な枠組みは、容易に社会保障政策の強化を抑制し、その結果、衰退してしまった生活機能の世帯への依存が直ちに強化されることが予想された。

1-2 『経済白書』と『厚生白書』が目指した政策理念とその方向性

高度経済成長は、1954（昭和29）年の神武景気から始まったといわれ、1956（昭和31）年に公表された、『経済白書』（昭和31年度）は、「もはや『戦後』ではない。われわれはいまや異つた事態に当面しようとしている。回復を通じての成長は終わった。今後の成長は近代化によつて支えられる。そして近代化の進歩も速やかにしてかつ安定的な経済の成長によつて初めて可能となるのである」¹¹⁾と宣言し、今後、日本は、近代化と経済成長の相互関係によつて発展していくであろうと予想した。

それに対し、1956（昭和31）年の『厚生白書』（昭和31年度）は、経済偏向政策の姿勢に警笛を鳴らし、戦後の国家再建には、社会政策（社会保障）の充実が必要であると訴えた。

翌1957（昭和32）年の『経済白書』（昭和32年度）は、『厚生白書』（昭和31年度）の主張を受け、「12国民生活」の「4むすび」において、「低所得貧困世帯の改善等も残された大きな問題といわなければならない。これらの問題は戦争の傷痕という特殊事情の影響もあるが、わが国の資源不足や産業構造の特殊な状態に根ざす原因が多いので経済の発展とともに自然的に解決できるとは限らないから、国民経済の発展に併行して特別な考慮を一段とすすめる必要がある」¹²⁾と述べ、『厚生白書』（昭和31年度）の内容を肯定する見解を出した。

そして、1958（昭和33）年の『厚生白書』（昭和33年度）では、序の1文に、「厚生行政の領域からとらえたわが国の経済政策と社会的政策との関連性について」という題を付け、日本に低所得者階層が増加している現状を、国民生活の発展に「立ち

だかる黒い壁」と形容した。そして、「立ちはだかる黒い壁」の克服に向けて、「経済政策と、社会保障等の社会的政策との相関関係」を問題とし、社会政策充実の重要性を主張した。¹³⁾

日本の経済構造の近代化は、神武景気以降急速に進んだ。経済構造の近代化が進むなかで、大企業と比較すると、農業や中小企業などの近代化の遅れが表面化した。1957（昭和32）年5月の金融引締政策を契機に、同年6月から翌1958（昭和33）年6月までナベ底不況が続いたが、不況克服のために、経済構造の近代化が加速した。その結果、大企業と農業・中小企業との所得格差という二重構造や、大企業と比較して、農業・中小企業における安全設備・福利厚生施設の不備などが社会問題として指摘されるようになり、国民生活の均衡的な発展の推進が、社会の1つの課題となった。¹⁴⁾

1958（昭和33）年の『経済白書』（昭和33年度）は、経済と国民生活の均衡的な発展を考慮する時に必要な条件として、次の3つのことを提起している。「第1は後進的産業部門の所得水準の引上げである。わが国の経済は二重構造と呼ばれ、近代産業に対して著しく遅れた農業、零細小企業等の前近代部門が広範に存在している。これ等の部門の所得水準、労働条件は近代産業に比して低く、その格差は拡大の傾向にあるが、これを放置すれば社会的緊張を醸成するおそれもある。このような遅れた部門を近代化し、産業活動自体からの所得水準を上げることが第1に必要なことである。そのためにはこれ等部門の生産性を高めるための諸施策や、最低賃金制の実施等が望まれよう。

第2は財政、社会保障を通ずる所得の再分配である。遅れた産業部門の近代化による所得水準の引上げと並んで重要なことは、低所得者世帯に対する直接的な生活水準引上げの施策である。これは租税政策および社会保障を通じて高額所得層の所得の1部を低所得層に再分配することを意味するが、さしあたり1連の社会保障強化政策の推進とそれに必要な国庫負担の増加等によつて達成されよう。

第3は国際収支との関連である。消費生活の向上も国際収支によつてその上限が劃されることはいうまでもない。しかし、消費財の大きな部分が農産物および国内産原料による中小企業等の製品、サービス等によつて占められているので、個人消費、とくに低所得層の消費が直接輸入を増加させる程度は低いことが推定される。

…前述したような社会保障の強化や低所得層の消費生活の引上げは国際収支に許容される範囲に

においても相当これを実現する余地があろう。」¹⁵⁾

この『経済白書』(昭和33年度)の考え方は、国庫負担の増加をもって社会保障の強化を図ろうとする「高度成長」型社会保障の基本路線が、経済官僚によって描かれたものといえるであろう。¹⁶⁾後進的産業部門の所得水準引き上げの対策を取らずに放置すれば、社会的緊張を生み出すという背景には、当時の雇用労働者の実態に関係があった。1954(昭和29)年から1957(昭和32)年までの雇用労働者の増加数は、約300万人であったが、その約3分の2にあたる約200万人は、100人未満の小工業、小売、サービス業などに就職していた。この状況を踏まえ、1959(昭和34)年、経済企画庁は、「小企業労働者の賃金や労働時間が現在のような状態のあることは、労働者の生活状態の改善という見地だけからでなく、日本経済の近代化という観点からも大きな問題である」¹⁷⁾と認識していた。つまり、経済構造の近代化、均衡の採れた産業の発展、中小企業を中心とした所得の向上を図るためには、産業活動を推進させていくことのほかに、社会生活を支えるための財政が果たす役割も重要であったため、社会保障の拡充が求められた。

1958(昭和33)年の『経済白書』(昭和33年度)の政策理念は、自立計画と新長期計画とは違い、高度経済成長に伴う公的財源の歳入増加に合わせ、社会保障制度充実のための財政出動の重要性が主張されるようになった。このことは、経済官僚の関係者が、経済と国民生活の均衡的発展を前提に、日本において包括的な社会保障制度体系化の重要性を、ある程度認めたことを意味していたと考えられる。

2. 国民皆保険・皆年金体制の確立過程における政策理念

2-1 『経済白書』と『厚生白書』における政策理念

1947(昭和22)年、民法の改正により、家族制度が改革され、「家」的直径家族の解体と伝統的地域共同体の解消が進行した。そして、零細企業の従業員に代表される医療保険の未適用問題や大企業と中小企業との所得格差などの社会問題が発生したことにより、社会保障制度の整備・拡充が社会的に要請されるようになり、国民皆保険・皆年金体制が体系化された。本節では、『経済白書』と『厚生白書』に示された、国民皆保険・皆年金体制に関連する政策理念に焦点を当て、皆保険・皆年金体制が確立するまでの政策理念の内容を確認すること

にする。

1956(昭和31)年11月、国民皆保険制度については、社会保障制度審議会が、「医療保険制度に関する勧告」なかで、その必要性を指摘した。そして、同年12月に刊行された、『厚生白書』(昭和31年度)は、5人未満の事業所の取り扱い方に触れながら、国民皆保険の実現に向けて、今後の社会保障政策の課題を、次のように述べている。

「現在疾病保険制度の適用を受けていない国民は約2,900万人、総人口の約32%に及んでいるが、これらの疾病保険未適用者を、今後どのような形で保険の網の目に取り入れて行くかということは、最初の、そして最大の課題をなすものといってよい。特に未適用者のうち、国民健康保険を実施していない大都市の住民、および健康保険の適用外となっている5人未満事業所の従業員の取扱いは、はなはだ困難な問題を含んでいる。たとえば5人未満事業所の全被用者を将来どのような疾病保険によってカバーしていくか、すなわち、国民健康保険によるか、被用者保険によるかについては種々意見の分れるところである。純理論的な立場からは、従業員5人以上の事務所の被用者との均衡からできるだけ健康保険に取り入れるべきであるという意見も出よう。一方、現実論としては、これらの事業所が非常な数に上ること、その雇用関係も明確でなくまた異動も激しいこと、保険料の基礎となる標準報酬額も小さくその把握も困難であること、等の点からみて、事務費もかなり増大し、また現在の保険行政機構を大幅に充実強化しない限り、実現困難であるという意見も有力である。」¹⁸⁾

以上のような国民皆保険の課題が指摘されたが、1958(昭和33)年に、新国民健康保険が成立したことを契機に、国民皆保険体制が実現した。一方、1959(昭和34)年に、国民年金法が成立し、同年11月から無拠出制国民年金(福祉年金)、1961(昭和36)年4月から拠出制国民年金が施行され、国民皆年金体制が確立した。

1959(昭和34)年の『経済白書』(昭和34年度)では、1950年代後半に日本において、医療と所得保障の国民皆保険・皆年金の法制度が整備された意義について、次のように述べている。

「わが国には零細企業、自営業等の就業者と家族が広範に存在し、その多くは社会保険の適用を受けていない。32年度にはじまった国民皆保険計画、34年度に発足した国民年金は、いずれも医療、所得両面から社会保険をこのような人々にも普遍化しようとするものである。」¹⁹⁾

国民皆保険・皆年金体制は、零細企業の労働者や自営業者とその家族に対して、所得・医療を保障する社会保険制度を受給できるようにするものであり、社会保障・社会福祉における普遍的仕組みを体系化したものであった。

1960年代に入ると厚生省は、高福祉高負担型福祉国家政策の立案を、明確に政策目標として提示するようになった。国民皆保険・皆年金体制が実施された1961(昭和36)年出版の『厚生白書』(昭和35年度)は、「一福祉国家への途一」という副題が付けられ、極端な自由放任主義の体制において発生する貧困の追放のために、経済成長政策とともに、社会保障制度の拡充を肯定し、西欧型福祉国家を目標とする国家の在り方を示している。そして、経済発展を前提に、①完全雇用の達成と最低賃金制の確立、②国家的な社会保障の充実、③公衆衛生、環境衛生、教育、文化、レクリエーションの充実を提言している。また、昭和35年版の『厚生白書』は、「福祉国家の理想とする貧困から解放された豊かな社会を実現するためには、一面において経済の繁栄をもたらすべき経済政策が、他面において、思想とえい知の発展を裏づけとする社会保障や福祉のための公共サービスの諸施策が、その条件として必要とされるのである」と指摘している。²⁰⁾

また、同年版の『厚生白書』では、社会保障の拡充が経済成長にマイナスになるという見解に対して、次のような反証をしている。

日本の高度経済成長を維持するための前提として、高投資型の経済を推進する必要があるとしながら、社会保障の整備は、貯蓄性向が高い高所得者階層から、消費性向が高い低所得者階層へ所得再分配されることにより、高消費型の経済システムを構築することになる。その結果、国内の有効需要が増大し、経済成長が促されるという考え方である。

次に、社会保障による給付は、社会心理的に勤労意欲を減退させるとする意見に対しては、生活保護制度など具体的な制度の影響を例示して、反論している。『厚生白書』(昭和35年度)では、戦後、生活保護基準が数回引き上げられたが、被保護者数は低下していることを1つの例証として示している。そして、低所得で就業している労働者に対しては、勤労控除制度の活用など、他の施策と生活保護を並行して制度運営を行うならば、勤労意欲を低下させて、貧困の罍に陥るとする事態を避けることができるとしている。

つまり、昭和35年版の『厚生白書』は、社会保障制度が、経済発展に貢献するという考え方の立場

に立ち、完全雇用政策と最低賃金制、ナショナル・ミニマムの確立を条件とした社会保障制度、公共サービスの充実を図ろうとする包括的・普遍的生活保障を基本理念として福祉国家政策理念の方向性を示している。

国民皆保険・皆年金体制がスタートした、1961(昭和36)年の『経済白書』(昭和36年度)は、政府の雇用対策、物価対策の重要性を説くとともに、経済成長に伴う経済構造の変化への対応のために、「中小企業、農業対策、労働移動対策、社会保障の拡充などの諸施策が強化されなければならない」²¹⁾と指摘している。翌1962(昭和37)年に公表された、『厚生白書』には、国際間で経済的な不平等が拡大しているという当時の世界情勢に鑑み、「福祉国家を越えて福祉世界の実現に」²²⁾という将来の社会福祉に対する理想を掲げている。この言説から推察して、当時の厚生省における福祉国家に寄せる期待の大きさがうかがえる。

経済企画庁も厚生省も、経済政策と社会保障政策を両立させることが、国家の繁栄において重要な要素であるとしている。両省は、社会福祉政策と経済成長政策の関係において、社会保障制度における物価の自動安定装置(built-in stabilizer)を肯定し、社会保障制度の整備を積極的に推進しようとした。そして、社会保障制度を拡充することによって、二重構造の問題を解決し、所得構造における中間階層の拡大を目指していたと推測できる。つまり、国家の財政上の仕組みを操作することによって、自動安定装置と社会的統合(social integration)という社会保障制度の機能を最大限に生かそうとしていたと考えられる。

2-2『国民所得倍增計画』(以下、「倍增計画」と略す)と『厚生行政長期計画基本構想』(以下、「長期構想計画」と略す)における政策理念とその方向性

1960(昭和35)年12月、池田勇人内閣によって閣議決定された経済計画が、倍增計画である。倍增計画では、計画の性格を次のように記述している。

日本の経済計画は、自由企業と自由市場を基調とする体制のもとで実施されるものであり、経済運営の指針となるべきものである。倍增計画は、この基本的な経済計画の性格から逸脱するものではないが、自立計画と新長期計画より有意義な内容とするために、従来のような部門的・網羅的計画ではなく、計画のポイントとなる事項を重点的に取り上げている。

このような観点から、倍增計画は、経済活動の分

野を政府公共部門と民間部門の2つに分類した。政府公共部門は、国が経済活動を直接実現できる手段をもっており、具体的で実行可能性のある計画を策定する分野としている。一方、民間部門は、企業の創意工夫に期待するところであるが、本計画では、経済活動を予測的なものにとどめ、必要な限り望ましい方向へ誘導する政策を検討するとしている。

この結果、自立計画と新長期計画は産業や貿易などの物的側面を中心に産業計画的なものであったのに対し、倍増計画では、物的側面だけではなく、社会資本、教育、社会保障といったような社会的側面も重視して計画を立案した。²³⁾

計画期間は、昭和36年度から昭和45年度までの10年間で、計画の主要目的は、「国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成に向かつての前進」²⁴⁾であった。この目的達成のために、「経済の安定的成長の極大化」を図る必要があるとしている。²⁵⁾

以上の観点から、倍増計画は、経済成長を軸に、経済安定を必要条件として、①社会資本の充実、②産業構造高度化への誘導、③貿易と国際経済協力の促進、④人的能力の向上と科学技術の振興、⑤二重構造の緩和と社会的安定の確保の5つを政策課題としている。

倍増計画の目的を達成するために、今後10年間で国民経済の規模を、実質価値で倍増することを計画の目標とした。そして、倍増計画が到達目標とする10年後の国民総生産は26兆円で、この数値は、昭和35年度の国民総生産の2倍になる。国民所得は、目標年次である昭和45年度に21.3兆円、1人あたりの国民所得は20.8万円に到達すると予測している。

また、倍増計画は、経済政策を進めていくうえで、政府公共部門の計画における政府の役割を重要視している。計画に示された政府の役割の1つが、社会保障の充実と社会福祉の向上であり、これは、福祉国家を建設していくうえで、政府が果たす重要な役割である。

倍増計画が国民生活の課題として取り上げた社会問題は、主に産業の二重構造と賃金格差の問題であった。この2つの社会問題を解決するために、自由経済体制を基盤としながら、最低賃金制度を強化・拡充するなど、所得格差を拡大させない社会保障政策を体系化する必要があると指摘している。

社会保障と経済との関係においては、社会保障制度の確立にともなう、有効需要の喚起、景気変動の調整、各種年金制度の発展により、資本蓄積などが見込まれるなど、社会保障の経済効果について言及

している。また、防貧対策としての社会保険制度には限界があるので、母子、身体障害者、精神薄弱者（現・知的障害者）、要保護児童その他経済的弱者に対する社会福祉政策を、社会保障の補完的制度として位置づけている。

社会保障における最低生活水準については、従来、最低生活費を絶対的基準として固定化していたが、「国民が相互に一定限度の生活を保障し合うという社会連帯の国民感情や、一定の地域、一定の時点における生活習慣等をも考慮に入れて定めるべきであり、一般社会生活の発展に対応してゆく相対的なもの」²⁶⁾として捉えている。そして、弾力的な最低生活水準を基盤として、今後の社会保障の推進を図ろうとしている。

以上、社会保障に対する考え方を示したうえで、倍増計画は、今後の社会保障制度の方向性を次のように述べている。

第1に、高度経済成長期においても、日本は、貧困と疾病の悪循環が存在しているので、生活保護基準の引き上げと医療の機会均等の推進を社会保障の課題としている。計画期間の労働事情に鑑みて、国民健康保険と日雇労働者健康保険の改善が必要であり、特に国民健康保険を低所得者階層が利用できるように、給付水準の引き上げを行わなければならないとしている。その他、医療保険の改革や無医地区、無病床地区の解消などに考慮した政策の推進を課題としている。

第2に、高齢や障害、失業など社会的リスクによって、生活不安になるが、特に失業者の生活保障は、産業間で労働移動する場合、重要な意味をもつことになるとしている。したがって、失業保険の適用範囲の拡大、失業期間における医療保険の適用、低賃金労働者に対する最低給付金額の引き上げなどを実行する必要がある。

第3に、公的年金制度の体系的整備と、給付金額の引き上げ、給付条件の検討を行うとしている。また、年功序列型賃金制度の是正に伴って、労働生産性を高めるために、児童手当制度創設の検討をする必要があるとしている。

第4に、生活保護制度については、生活保護基準の再検討と引き上げを行うとともに、勤労控除の改定、各種加算制度の検討を行なう必要があるとしている。また、保護の種類における各扶助に関する改定を行う必要があるが、特に医療扶助については、国民健康保険の充実や公費負担制度の強化によって、給付に使われる金額を減少させる必要があるとしている。

第5に、防貧対策として、老人、身体障害者、精神薄弱者（現・知的障害者）に対する社会福祉政策や、将来の労働力人口となる幼少年層や母子世帯に対する社会福祉政策の推進が必要であるとしている。そのために、低所得者層に対する貸付金制度の強化、授産事業の振興、身体障害者に対する雇用促進などを図る。また、今後、問題となる成人精神薄弱者（現・知的障害者）に対する施策の計画的な拡充策の重要性について言及している。

第6に、今後の少子高齢化に対する総合的な施策を実施する必要があるとしている。今後、高度経済成長を推進していくためには、減少すると予想される児童の素質や能力の向上が前提になるので、その栄養、健康管理、母性保健対策、非行対策、教育など総合的な社会保障制度を充実させていく必要がある。

以上、倍増計画が示した社会保障の概要と方向性を確認したが、利谷信義は、倍増計画の1つの特徴として、公共部門における国家権力が市場経済に如何に介入していくかという政府の役割を明確にするとともに、「社会保障の充実と社会福祉の向上」を重要な政策として位置づけている点にあると指摘している。

1961（昭和36）年7月、厚生省は、倍増計画に

対応する形で、「厚生行政長期計画基本構想（厚生省試案）」（以下、「長期構想計画」と略す）を公表した。長期構想計画は、次の3つのねらいを提示している。

第1は、日本の社会保障政策が、1960年代において未整備であるという認識のもと、高度経済成長による国民所得の増加に対応して、国民の福祉という見地から、社会保障ないし厚生行政の規模を拡大させることであった。

第2は、完全雇用、最低賃金の確立、経済構造と就業構造の二重性や社会保障政策とその他の諸政策との関係において、いかに正しく厚生行政を位置づけていくかということであった。

第3は、戦後、緊急性の高い社会問題に対応して社会保障関連の政策を整備してきたため、1960年代までに、社会保障制度の効率的運営の面で、諸制度間の不均衡や未調整の問題が露呈した。このような厚生行政の諸分野の制度上の問題に対応して、厚生行政の均衡ある発展やその効率化のために、制度体系を再調整することが、長期構想計画の第3番目のねらいであった。

経済企画庁における倍増計画は、国民の富や国家の生産の向上に主眼を置いて、社会保障の財源や具体的な施策が経済政策や社会への投資になるよう

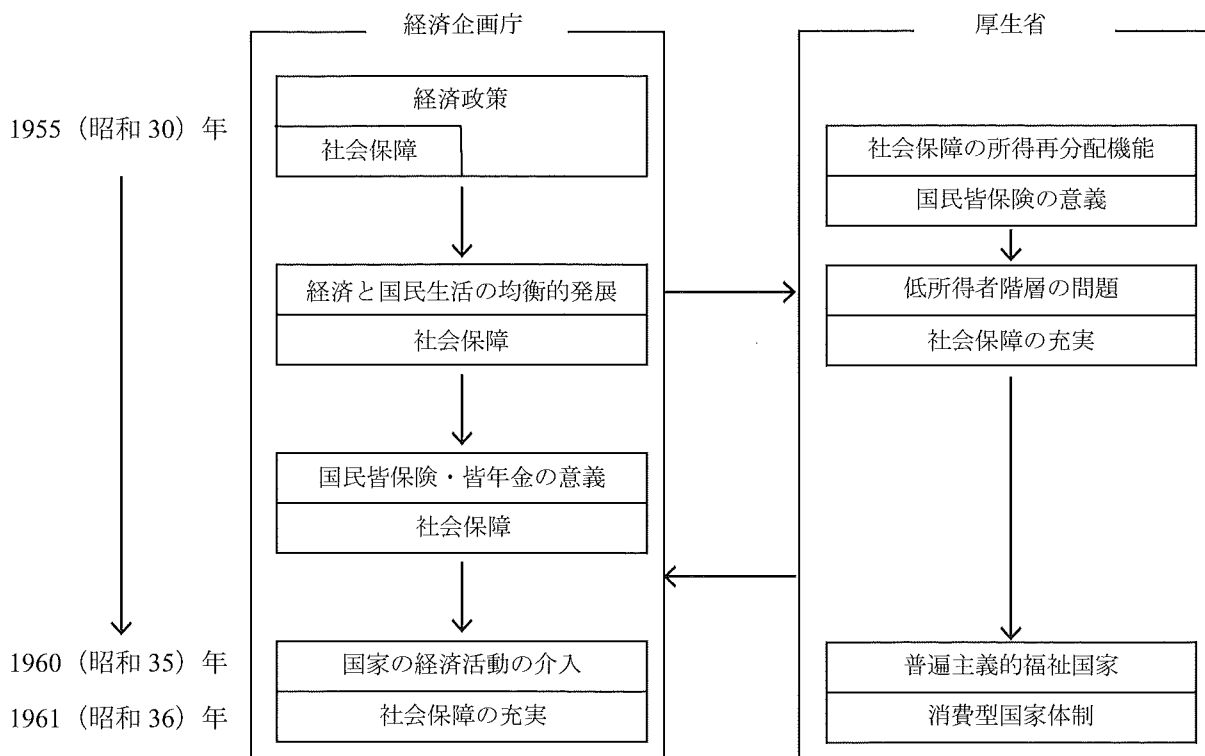


図1. 福祉国家政策理念の展開（工藤隆治作成）
— 1950年代半ばから1960年代初頭まで —

に、社会保障制度の拡充計画が立案されたものであった。一方、厚生省における厚生行政側の長期構想計画は、国民の富の向上を前提としながらも、低所得者階層なども含めたすべての国民が、日本の経済システムのなかで、消費ができるような制度の構築を中心に策定されている。

結論

1950年代半ば、経済企画庁の政策理念と、厚生省の政策理念の方向性には、違いがあった。当時、経済企画庁は、近代化と経済成長が、今後の日本の発展に最も重要な条件と考えており、日本近代化の要件を、速やかで安定的な経済成長に求めている。自立計画と新長期計画を検討すると、両計画は、計画の目的の1つとして、国内の安定的経済の維持を中核に位置づけ、経済成長の過程で生活困窮に陥る階層に対して、社会保障制度を確立するという立場で、社会保障を経済政策の補完的な制度として捉えていた。

それに対して、厚生省は、昭和31年版の『厚生白書』において、低所得者に対する社会保障制度に対する所得再分配機能の重要性とともに、国民皆保険の実現のための社会保障制度の課題を指摘するなど、日本において、包括的な医療保障制度の必要性を認識していた。

同じく、昭和31年版の『厚生白書』は、都市部において、実質国民所得が戦前の水準に到達していないこと、昭和27年、28年頃から、職種別や男女別の賃金格差、大企業と小企業における企業規模別賃金格差が拡大していること、完全失業者や日雇労働者、家内労働者などの半失業者の増加、低所得者階層の固定化、低所得者階層の大部分が母子世帯、高齢者世帯、身体障害者の階層で占められていることなど、当時の国民の影の部分の生活実態を明らかにしている。

昭和33年版の『厚生白書』は、昭和31年版の『経済白書』で示された、終戦から10年経過したあとの日本における生産の急上昇、国際収支の黒字など戦後の経済復興を強調した記述に対し、経済復興の過程で取り残された階層があることを立証し、今後、増大傾向にある低所得者階層の問題を「立ちはだかる黒い壁」と表現し、この社会問題の解決のために、社会保障制度の拡充が重要であると指摘した。

昭和33年版の『厚生白書』を受けて、『経済白書』（昭和33年度）は、経済と国民生活の均衡的な発展

を実施するために、社会保障制度の充実が必要であると、昭和33年度を境に、経済企画庁の福祉国家政策理念の方向性に変化がみられた。

そして、昭和34年版の『経済白書』は、戦後の経済構造の近代化が進行するなかで、産業と所得の均衡ある発展をするために、財政の役割の方向性を示した。その第1は、産業基盤の強化と生活環境の改善をめざす公共投資の増大であり、第2は、社会保障の拡充であった。そして、国民皆保険・皆年金体制を普遍主義の社会保障制度の体制として捉え、その制度の意義を認めた。

翌昭和35年度の倍増計画は、経済計画のなかで初めて社会保障・社会福祉制度の充実の重要性を明確に主張し、経済政策を推進していくうえでの社会保障の肯定的な経済効果に期待していた。1960年代前後の時期、経済企画庁も政策理念の方向性を、経済政策との関係から、普遍主義的福祉国家の確立に定めるようになった。

一方、厚生省は、1950年代中ごろ医療保障制度の普遍化の必要性を『厚生白書』のなかで示唆し、1960年代初頭までには、普遍主義的福祉国家の確立を政策理念の方向としていた。そして、『厚生白書』（昭和35年度）と『長期構想計画』のなかで、福祉国家の体系化により、消費型国家体制の構築を目指した。低所得者階層も生活物資の消費が可能になることにより、すべての階層の国民が生活できる普遍主義的福祉国家の体系化を目的としていた。

1950年代半ばから1960年代初頭までの経済企画庁と厚生省の福祉国家政策理念を検討すると、1958（昭和33）年頃を契機に、両省は、社会保障制度の考え方・理念に関して、徐々に同じ方向に進むようになった。

引用文献

- 1) 経済企画庁編（1955）『経済自立5カ年計画』大蔵省印刷局 p.1
- 2) 経済企画庁編（1955）『経済自立5カ年計画』大蔵省印刷局 p.24
- 3) 経済企画庁編（1955）『経済自立5カ年計画』大蔵省印刷局 p.29
- 4) 経済企画庁編（1955）『経済自立5カ年計画』大蔵省印刷局 p.44
- 5) 経済企画庁編（1958）『新長期経済計画』大蔵省印刷局 p.3
- 6) 経済企画庁編（1958）『新長期経済計画』大蔵省印刷局 p.19

- 7) 経済企画庁編 (1958)『新長期経済計画』大蔵省印刷局 pp.73 - 74
- 8) 経済企画庁編 (1958)『新長期経済計画』大蔵省印刷局 p.9
- 9) 経済企画庁編 (1958)『新長期経済計画』大蔵省印刷局 p.9
- 10) 利谷信義 (1975)「Ⅱ 戦後の家族政策と家族法—形成過程と特質—」福島正夫編『家族政策と法 1 総論』東京大学出版会 p.130
- 11) 経済企画庁編 (1956)『経済白書—日本経済の自立と近代化—』昭和31年度 至誠堂 p.11
- 12) 経済企画庁編 (1957)『経済白書—速すぎた拡大とその反省—』昭和32年度 至誠堂 p.358
- 13) 厚生省大臣官房企画室編 (1959)『厚生白書—厚生省創立20周年記念号—』昭和33年度版 大蔵省印刷局 pp.1 - 8
- 14) 横山和彦 (1987)「第1章 戦後日本の社会保障の展開」東京大学社会科学研究所編『福祉国家5 日本の経済と福祉』東京大学出版会 pp.20 - 21
- 15) 経済企画庁編 (1958)『経済白書—景気循環の復活—』昭和33年度 至誠堂 pp.378 - 379
- 16) 横山和彦 (1987)『第1章 戦後日本の社会保障の展開』東京大学社会科学研究所編『福祉国家5 日本の経済と福祉』東京大学出版会 p.22
- 17) 経済企画庁編 (1959)『経済白書—速やかな景気回復と今後の課題—』昭和34年度 至誠堂 p.45
- 18) 厚生省大臣官房企画室編 (1956)『厚生白書—国民の生活と健康はいかに守られているか—』昭和31年度版 東洋経済新報社 p.171
- 19) 経済企画庁編 (1959)『経済白書—速やかな景気回復と今後の課題—』昭和34年度 至誠堂 p.52
- 20) 厚生省大臣官房企画室編 (1961)『厚生白書—福祉国家の途—』昭和35年度版 大蔵省印刷局 pp.3 - 5
- 21) 経済企画庁編 (1961)『経済白書—成長経済の課題—』昭和36年度 大蔵省印刷局 p.21
- 22) 厚生省大臣官房企画室編 (1962)『厚生白書 変動する社会と厚生行政』大蔵省印刷局 p.10
- 23) 経済企画庁編 (1961)『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局 p.9
- 24) 経済企画庁編 (1961)『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局 p.10
- 25) 経済企画庁編 (1961)『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局 p.10
- 26) 経済企画庁編 (1961)『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局 p.40

参考文献

- 坏 洋一 (2012)『福祉国家』法律文化社
- 経済企画庁編 (1956)『経済白書—日本経済の自立と近代化—』昭和31年度 至誠堂
- 経済企画庁編 (1957)『経済白書—速すぎた拡大とその反省—』昭和32年度 至誠堂
- 経済企画庁編 (1958)『経済白書—景気循環の復活—』昭和33年度 至誠堂
- 経済企画庁編 (1959)『経済白書—速やかな景気回復と今後の課題—』昭和34年度 至誠堂
- 経済企画庁編 (1961)『経済白書—成長経済の課題—』昭和36年度版 大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1955)『経済自立5カ年計画』大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1961)『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局
- 経済企画庁編 (1958)『新長期経済計画』大蔵省印刷局
- 厚生省大臣官房企画室編 (1956)『厚生白書—国民の生活と健康はいかに守られているか—』昭和31年度版 東洋経済新報社
- 厚生省大臣官房企画室編 (1959)『厚生白書—厚生省創立20周年記念号—』昭和33年度版 大蔵省印刷局
- 厚生省大臣官房企画室編 (1961)『厚生白書—福祉国家の途—』昭和35年度版 大蔵省印刷局
- 厚生省大臣官房企画室編 (1962)『厚生白書 変動する社会と厚生行政』大蔵省印刷局
- 厚生省 (1961)『厚生行政長期計画基本構想 (厚生省試案)』
- 利谷信義 (1975)「Ⅱ 戦後の家族政策と家族法—形成過程と特質—」福島正夫編『家族政策と法 1 総論』東京大学出版会 pp.53 - 186
- W.A. ロブソン、辻 清明・星野信也 (2000)『福祉国家と福祉社会 幻想と現実』東京大学出版会 (Robson, William A. [1976]” Welfare State and Welfare Society” George Allen & Unwin Ltd.)
- 横山和彦 (1987)『第1章 戦後日本の社会保障の展開』東京大学社会科学研究所編『福祉国家5 日本の経済と福祉』東京大学出版会 pp.3 - 48
- 横山和彦、田多英範編著 (1991)『日本社会保障の歴史』学文社
- (財)日本生産性本部 (1992)『戦後・日本経済日誌—昭和から平成への歩み—』生産性労働情報センター

Developments and Directions of Ideas of Welfare Statism in Postwar Japan - A Study with a Focus on the Period between the Mid-1950s and the Establishment of the Universal Healthcare System and Universal Pension Scheme

Ryuji Kudo

Ube Frontier University

Abstract: This paper purposes proving the ideas of the policy of welfare state in Japan indicated from the mid-1950s to the establishment of the universal healthcare system and universal pension scheme, while comparing and considering those ideas of policy with a focus on the “Economic White Papers”, the economic plans of the Economic Planning Agency and the “Annual Report on Health and Welfares” of the Ministry of Health and Welfare. In middle of 1950s the Economic Planning Agency grasped the social security as the supplemented institution of economic policy. Opposite to that the Ministry of Health and Welfare recognized the necessity of the comprehensive medical social security in Japan. With 1958 as a turning point the Economic Planning Agency recognized the necessity of the substantial social security to realize the balanced developments of the economy and the life of people being under the influence of thinking of the Ministry of Health and Welfare.

The “Economic White Paper” in 1959 and the “Income-Doubling Plan” in 1960 indicated the importance of the welfare state regime having a universalism along with the public investment in the economic policy. And the “Annual Report on Health and Welfare” and the “Fundamental Design of Long-term Plan of Health and Welfare Administration (the Tentative Plan of the Ministry of Health and Welfare)” in 1961 asserted the necessity of making a consumption - type state regime by formulating a system of welfare state.

Key words: *the ideas of policy of welfare state social security the economic policy the welfare state regime having a universalism a consumption - type state regime*